

Zehn-Punkte-Plan

von Birgit Frischmuth

Die Erprobung eines neuen Rechnungswesens auf doppischer Basis ist gängige Praxis in vielen Städten. Bisher fehlen jedoch die rechtlichen Grundlagen für generelle Änderungen. Der Deutsche Städtetag listet auf, wo Reformbedarf besteht.

Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat bereits im November 1998 gefordert, dass der Einstieg in die Doppik sofort ermöglicht werden und der Umstieg in fünf Jahren abgeschlossen sein müsse. Vor diesem Hintergrund ist die Einsetzung des Unterausschusses „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ des Arbeitskreises III „Kommunale Angelegenheiten“ der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (UARG) zu sehen. Aufgabe des UARG ist es, bundesweit gültige Musterentwürfe für die Gemeindehaushaltsverordnungen zu erarbeiten. Mit dem Jahr 2003 treten die vorbereitenden Arbeiten zur Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens für die Städte in eine entscheidende Phase, denn der Zeitplan im UARG sieht vor, dass bis Ende 2003 die abschließende Behandlung der Musterentwürfe für das neue Gemeindehaushaltsrecht erfolgt.

In Nordrhein-Westfalen soll am 30. Juni 2003 der Abschlussbericht für das Modellprojekt zur Einführung des doppischen Kommunalhaushalts, an dem sich die Städte Brühl, Dortmund, Düsseldorf, Münster sowie die Gemeinde Hiddenhausen und der Kreis Gütersloh beteiligen, vorgelegt

werden. Unmittelbar nach Vorlage des Abschlussberichtes werden die erforderlichen Änderungen des Gemeindehaushaltsrechts erarbeitet und das Gesetzgebungsverfahren eingeleitet. Es wird vom nordrhein-westfälischen Innenministerium davon ausgegangen, dass dieses Gesetzgebungsverfahren noch im Jahr 2004 abgeschlossen werden kann und nach einer Übergangszeit von drei Jahren die flächendeckende Einführung für alle Kommunen Nordrhein-Westfalens bis zum Jahr 2008 erfolgt ist. In Niedersachsen wird für die Kommunen ebenfalls ein flächendeckendes doppisches Haushalts- und Rechnungswesen angestrebt. Hier wird von einem Übergangszeitraum vom Jahr 2005 bis zum Jahr 2010 ausgegangen.

Auch in den anderen Bundesländern wird den Städten künftig das doppische Rechnungswesen im Alleinbetrieb möglich sein. Jedoch soll bei der Reform nach einem Optionsmodell verfahren werden, wonach den Kommunen das Wahlrecht zwischen dem Umstieg auf das doppische System (vollständiges Ressourcenverbrauchskonzept) oder der Nutzung der erweiterten Kameralistik (partielleres Ressourcenverbrauchskonzept) eingeräumt wird. Ausgehend von den verfügbaren Erfahrungen und dem Mei-



Niedersachsen: Doppik bis 2010 eingeführt.

nungsaustausch zwischen den Projektkommunen lassen sich aus Sicht des Deutschen Städtetages folgende Eckpunkte für die weitere Reformdebatte ableiten:

Erstens: Im Mittelpunkt der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens müssen die Ziele Planung, Steuerung und Dokumentation stehen. Die Städte benötigen vorrangig ein unkompliziertes, weitgehend einheitliches und integriertes doppisches Haushaltsplanungssystem. Ein System also, welches die politische Entscheidungsfindung verbessert und der Verwaltungsleitung eine qualifizierte Steuerung ermöglicht sowie die Bürger über das Finanzgebaren und die Leistungen der Stadtverwaltung umfassend informieren kann.

Zweitens: Die grundlegenden Ziele der Neugestaltung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens haben Vorrang gegenüber den Ansprüchen der Finanzstatistik. Letztere sollten daher nicht prägend für die Gestaltung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens sein. Es ist eine Reformierung des statistischen Finanzberichtswesens im öffentlichen Bereich erforderlich.

Drittens: An der Zielsetzung, ein in den Grundzügen bundesweit einheitliches kommunales Haushalts- und Rechnungswesen zu entwickeln, wird festgehalten. Der Gesetzgeber sollte in einem einheitlichen kommunalen Haushaltsrecht die dafür notwendigen Regelungen treffen. Jedoch sollte er sich auf Mindestregelungen beschränken. Kommunale Gestaltungsfreiräume sichern auch kleineren Kommunen den Aufbau eines handhabbaren Rechnungswesens.

Viertens: Bei der gesetzlichen Normierung ist dem Minimalprinzip und einer Mindestgliederung zu folgen. Danach sollten für die zentralen Elemente des Rechnungswesens bundeseinheitliche Regelungen getroffen werden.

Fünftens: Der bundeseinheitliche Produktbereichsrahmen muss den

Anforderungen entsprechen, die aus den Zielen der Neugestaltung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens resultieren. Dabei ist einer sachlichen Gliederung zu folgen. Die Synopse der Produktpläne des NKF und des Produktrahmens aus Baden-Württemberg wird unterstützt.

Sechstens: Unterschiedliche Auffassungen zwischen den Kommunen bestehen insbesondere in Fragen der notwendigen Sonderregelungen für die Eröffnungsbilanz, der Abbildung von Zinsen für das Eigenkapital, der Darstellung verwaltungsinterner Leistungsbeziehungen im normierten Haushalt und der Notwendigkeit des Finanzhaushalts. Hier sollten jeweils landesspezifische Regelungen getroffen werden.

Siebtens: Neben einer auf Mindeststandards reduzierten rechtlichen Normierung für das neue Haushalts- und Rechnungswesen sollte der Gesetzgeber den Kommunen freistellen, auf dem Wege von interkommunalen Konventionen weitere Regelungen zu vereinbaren.

Achtens: Ein kommunaler Kontenrahmen sollte in jedem Fall eng am kaufmännischen Kontenrahmen orientiert sein und die be-

triebswirtschaftlichen Erfordernisse berücksichtigen.

Neuntens: Ein auf die Steuerungserfordernisse der Kommunen ausgerichtetes neues Haushalts- und Rechnungswesen erfordert Gestaltungsfreiräume, um den konkreten örtlichen Bedingungen entsprechen zu können.

Zehntens: Die Städte brauchen einen verbindlichen Zeitrahmen für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen auf doppischer Grundlage. Das Gesetzgebungsverfahren ist zügig voranzutreiben und bis zum Jahr 2004 abzuschließen.

Um die Kosten für die Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens auf doppischer Basis zu begrenzen, muss erreicht werden, dass eine enge Orientierung am kaufmännischen Rechnungswesen nicht aufgegeben wird, die Regelungen softwareunabhängig gewählt werden und zukunftsfähige Regelungen gefunden werden, die passfähig sind zu den internationalen Standards. Hohe Anforderungen kommen hierbei speziell auf die Träger der Aus- und Fortbildung zu.

Dr. Birgit Frischmuth ist Finanzreferentin beim Deutschen Städtetag, Berlin.